

Siebert, Horst

Working Paper — Digitized Version

Hundert Punkte für mehr Beschäftigung

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 264

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (1996) : Hundert Punkte für mehr Beschäftigung, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 264, ISBN 3894561122, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1231>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Hundert Punkte für mehr Beschäftigung

von Horst Siebert

AUS DEM INHALT

- Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit kann es in einer Marktwirtschaft nur geben, wenn die Arbeitsproduktivität, die Wertschöpfung pro Beschäftigten, stärker steigt als die Löhne. Ist dagegen die Lohnzunahme größer als der Produktivitätsfortschritt, so bauen die Unternehmen Arbeitsplätze ab.
- Eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik kann, soweit sie an den Gütermärkten ansetzt und das Umfeld für die Unternehmen verbessert, die Arbeitsproduktivität indirekt anheben. Sie löst aber nicht das grundsätzliche Problem der Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt.
- Es kann heute nicht mehr als selbstverständlich unterstellt werden, daß die Einkommen der Arbeitnehmer wie in der Vergangenheit zunehmen. Eine realistische Einschätzung der Zunahme der Arbeitsproduktivität ist geboten: In Westdeutschland ist die statistisch beobachtete Produktivität der Arbeit - gemessen an der Stundenproduktivität - seit 1980 lediglich mit gut 2 vH pro Jahr gestiegen, deutlich weniger als in den sechziger Jahren mit 5,4 vH und in den siebziger Jahren mit über 4 vH.
- Die Lohnpolitik kann nicht davon ausgehen, daß Arbeitskosten beliebig überwältigt werden können. Vor allem ist in einem der drei bedeutendsten Exportländer der Welt zu berücksichtigen, daß das verarbeitende Gewerbe, im wesentlichen die Exportwirtschaft, oft einen geringeren Überwälzungsspielraum als die Bereiche hat, die lediglich inländische Güter herstellen.
- Das institutionelle Regelwerk des Arbeitsmarktes steuert falsch. Den Tarifparteien wurde im Rahmen der Tarifautonomie die Gestaltung der Tarifverträge und zahlreicher Aspekte des Arbeitslebens zugewiesen. Im Grunde muß für den Arbeitsmarkt gelten: Wer die Tarife (die Löhne) setzt, ist auch für die Mengen (also Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) verantwortlich. Alle Ansatzpunkte am Arbeitsmarkt werden fehlschlagen, die daran vorbeigehen, daß die Nachfrage nach Arbeitskräften letzten Endes auf den Märkten bestimmt wird. Auch der Arbeitsmarkt ist ein Markt — mit all den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten von Angebot und Nachfrage.
- Die Funktionsweise des komplexen Regelwerkes "Arbeitsmarkt" ist eng mit den Regelwerken "Steuern/Abgaben" und "Soziale Sicherungssysteme" verbunden. Es gilt, diese Systemzusammenhänge zwischen den drei Regelwerken zu erkennen. Die drei Regelwerke bewegen sich in einem "circulus vitiosus". So hat der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme in den letzten 25 Jahren wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit gewirkt und die Lohnstruktur und die Lohnfindungsprozesse beeinträchtigt. Über komplexe Mechanismen schwächt dies die Nachfrage nach Arbeitskräften und trägt zur Arbeitslosigkeit bei. Damit steigen die Kosten der sozialen Sicherung, was wiederum die Nachfrage nach Arbeitskräften schwächt. Treffen diese interdependenten Regelwerke auf Veränderungen wie einen weltwirtschaftlichen Umbruch, wie eine Verwerfung der deutschen Finanzpolitik durch die deutsche Vereinigung und wie eine geänderte Altersstruktur der Bevölkerung, so kann das System nicht mehr funktionieren; es muß sich weiter weg von der Vollbeschäftigung entfernen. Die Politik muß wieder in Ordnungen denken.
- Alle gesetzlichen Regelungen sollten systematisch daraufhin durchgekämmt werden, ob sie die Nachfrage nach Arbeitskräften schwächen und ob dies angesichts der hohen Arbeitslosigkeit noch gerechtfertigt ist. So sollten Arbeitslose das Recht haben, sich mit Einstiegsstarifen (von 20 vH unter Tarif) in den Arbeitsmarkt wieder einzuklinken; Allgemeinverbindlicherklärungen müssen unterbleiben.
- Die sozialen Sicherungssysteme sollten so umgebaut werden, daß sie dem einzelnen die großen Risiken abnehmen. Eine effiziente Gestaltung ist auch deshalb geboten, weil wegen des Altersaufbaus der Bevölkerung die Lohnnebenkosten sonst weiter anschwellen werden. Die Prognosen für die zukünftigen Beiträge zur Sozialversicherung bewegen sich bei Sätzen bis zu 50 vH des Bruttoarbeitsentgelts. Die produktive Generation, deren Anteil an der Bevölkerung zurückgeht, müßte dann nicht nur die Hälfte ihres Bruttoarbeitsentgelts für die soziale Sicherung aufwenden, sondern zusätzlich noch die Steuern zahlen. Eine solche Situation ist nicht tragbar.

Inhaltsverzeichnis

I. Die Kernaussage	3
II. Für höheren Produktivitätsfortschritt sorgen.....	4
1. Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken.....	4
2. In Humankapital investieren.....	6
3. Produktivitätspotentiale durch flexible Arbeitszeit ausschöpfen.....	6
III. Lohnzuwächse im Spielraum des Produktivitätsfortschritts halten.....	7
1. Einkommensansprüche in Einklang mit der Produktivität bringen.....	8
2. Lohnstruktur ausdifferenzieren.....	9
3. Lohnfindung stärker dezentralisieren	10
IV. Das institutionelle Regelwerk des Arbeitsmarktes umgestalten	11
V. Fehlanreize durch Finanzpolitik und Sozialpolitik abbauen	13
1. Belastung des Faktors Arbeit zurückführen	13
2. Soziale Absicherung effizienter gestalten.....	15
3. Die Ansprüche an staatlich bereitgestelltes Einkommen reduzieren.....	18
VI. Reparaturpolitik nicht überschätzen	19
VII. Irrwege sind Irrwege	20
VIII. Eine andere Philosophie für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit	20
Literatur	24

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Siebert Horst:

Hundert Punkte für mehr Beschäftigung / von Horst Siebert
Institut für Weltwirtschaft, Kiel. - Kiel : Inst. für
Weltwirtschaft, 1996

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 264)

ISBN 3-89456-112-2

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

Hundert Punkte für mehr Beschäftigung

1. Von den Zielen der Wirtschaftspolitik ist bei der Beschäftigung die gravierendste Zielverfehlung festzustellen (Sachverständigenrat 1995: Ziffer 262). 3,8 Millionen sind offiziell, 1,4 Millionen verdeckt arbeitslos. Zwar sind in Westdeutschland seit Beginn der achtziger Jahre zusätzliche Arbeitsplätze entstanden — im Zeitraum von 1980 bis 1992 verzeichnet die Statistik zusätzlich 2,2 Millionen beschäftigte Arbeitnehmer —, aber seit dem 4. Quartal 1992 sind rund 1,1 Millionen wieder abgebaut worden. Gleichzeitig steigt der Sockel der Arbeitslosigkeit seit den siebziger Jahren schubartig in jeder Rezession um etwa 800 000 Personen an; immer mehr Arbeitslose sind länger als ein Jahr arbeitslos. Die Arbeitslosigkeit verfestigt sich. In der westdeutschen Industrie (dem verarbeitenden Gewerbe) werden massiv Stellen abgebaut, vom dritten Quartal 1991 bis zum zweiten Quartal 1995 rund 1,35 Millionen bei derzeit 7,5 Millionen (gemessen an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten). Auch die konjunkturelle Erholung zieht den Arbeitsmarkt nicht mit. Man muß die Frage stellen, wie eine Volkswirtschaft mit einem so hohen Sockel an Arbeitslosigkeit auf Dauer fertig werden will. Dabei sollte die politische Phantasie über den aktuellen Tellerand hinausdenken: Die nächste Rezession kommt bestimmt — wie soll sie am Arbeitsmarkt gemeistert werden?

2. Die Fehlentwicklung am deutschen Arbeitsmarkt trifft auf einen Umbruch in der Weltwirtschaft, der durch eine zunehmende Integration der Güter- und Faktormärkte und das Vorankommen der neuen Industrieländer gekennzeichnet ist. Am pazifischen Rand drängen bevölkerungsreiche Volkswirtschaften darauf, mit ihren Produkten, aber auch mit ihren Arbeitskräften in den Genuß der internationalen Arbeitsteilung zu kommen. Die Integration Chinas in die Weltwirtschaft muß auf mittlere Frist als eine gewaltige Veränderung in den Angebotsbedingungen der Weltwirtschaft interpretiert werden — als ein Angebotsschock, durch den

das wirksame Arbeitsangebot der Welt um rund ein Fünftel zunimmt. In Mittel- und Osteuropa integrieren sich die Reformstaaten in den internationalen Austausch. Zu den Reformländern Polen, Tschechien und Ungarn bestehen Lohnunterschiede im Verhältnis von 10 : 1; wesentlich größer sind die Unterschiede zu den anderen Ländern Osteuropas. All diese Umwälzungen sind eine immense Herausforderung für eine Volkswirtschaft, die wie Deutschland ein Drittel ihrer Produktion exportiert und die einen guten Teil ihres Wohlstandes der internationalen Arbeitsteilung verdankt — eine Herausforderung, die Chancen auf den neuen Märkten bietet, aber auch gravierende Anpassungen bedingt, auf die sich Unternehmen, aber auch die Arbeitnehmer einzustellen haben.

3. Kontrastiert man die Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt in der Vergangenheit mit den Herausforderungen in der Zukunft, in der wir uns zusätzlich auf die Änderung der Altersstruktur der Bevölkerung einzustellen und in der wir die finanzpolitische Situation nach der deutschen Vereinigung aufzuarbeiten haben, so sind wir an einer historischen Wegscheide der sozialen Marktwirtschaft angelangt. Ohne grundlegende Korrektur ist der wirtschaftspolitische Erfolg nicht zu sichern. Wie können wir uns auf diese Veränderungen einstellen? Sind wir bei der Arbeitslosigkeit in eine Sackgasse geraten? Wie kommen wir aus dieser Sackgasse wieder heraus? Wo können wir ansetzen?

I. Die Kernaussage

4. Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit kann es in einer Marktwirtschaft nur geben, wenn die Arbeitsproduktivität, die Wertschöpfung pro Beschäftigten, stärker steigt als die Löhne. Ist dagegen die Lohnzunahme größer als der Produktivitätsfortschritt, so bauen die Unternehmen Arbeitsplätze ab, etwa indem sie

Arbeit durch Kapital ersetzen oder im Ausland anstatt im Inland investieren.

Dementsprechend liegen die Ansatzpunkte für mehr Beschäftigung darin,

- die Arbeitsproduktivität zu stärken (Ziffern 5–21),
- sicherzustellen, daß die Zunahme der Arbeitskosten den Produktivitätsanstieg nicht übersteigt (Ziffern 22–47),
- die im institutionellen Regelwerk des Arbeitsmarktes angelegte Fehlsteuerung zu richten (Ziffern 48–59),
- die Fehlanreize politisch bedingter Arbeitskosten zu korrigieren (Ziffern 60–85),
- die Reparaturpolitik nicht zu überschätzen (Ziffern 86–89) und
- sich nicht auf Irrwege zu begeben (Ziffern 90–92).

II. Für höheren Produktivitätsfortschritt sorgen

5. Ein erfolversprechender und ein — so sollte man jedenfalls erwarten — gesellschaftlich wenig konflikträchtiger Weg besteht darin, die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Dadurch wird der Spielraum für Einkommenssteigerungen der Beschäftigten größer, und die Chancen nehmen zu, Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Anzusetzen ist bei der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, beim Humankapital und der Arbeitszeit.

1. Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken

6. Die Bedingungen für den Standort und für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmern zu verbessern kommt indirekt der Arbeitsproduktivität zugute. Wenn eine Volkswirtschaft ihre Arbeitnehmer mit viel Sachkapital und mit neuem technischen Wissen ausstatten kann, haben sie eine hohe Produktivität. Die Chancen des Faktors Arbeit gestalten sich also günstiger, wenn es gelingt, mobiles Sachkapital und mobiles technisches Wissen im Lande zu halten und von außerhalb zu attrahieren. Eine solche Konzeption

des internationalen Standortwettbewerbs um die mobilen Faktoren muß heutzutage die Leitlinie für die Wirtschaftspolitik sein.

7. Insoweit die Unternehmen der Exportwirtschaft erfolgreich neue Produkte auf den Weltmärkten plazieren und günstigere Produktionsverfahren einsetzen, entwickelt sich die Arbeitsproduktivität positiv. Von daher müssen die deutschen Unternehmen auf mehr Innovation setzen. Sie müssen stärker auf den oberen Sprossen der Weltproduktleiter vertreten sein (Siebert 1995a: Kapitel 3).

8. Zum Ansatz einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik gehört alles, was die Innovationsfähigkeit und die Dynamik der Volkswirtschaft stärkt und was insbesondere für mehr Produktinnovationen sorgt, nämlich

- eine Unternehmensteuerreform, durch die die unternehmerische Tätigkeit vor allem von Investoren und Unternehmensgründern angeregt wird, sowie eine Steuerreform, die die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer hebt;
- eine Finanzpolitik, die die Staatsquote von zur Zeit 50 vH senkt und die damit dafür sorgt, daß der Staat einen geringeren Anteil am jährlichen Produktionsergebnis beansprucht und dadurch mehr Freiraum für den privaten Sektor schafft;
- ein günstiges Umfeld für unternehmerische Tätigkeit in der Gesellschaft, wozu das Werben für die Übernahme vertretbarer Risiken bei neuen Technologien, das Fördern unternehmerischen Wagens vor allem auch bei jungen Menschen und die Stärkung der Bereitschaft, sich selbständig zu machen, zählen;
- die Entschlackung staatlicher Entscheidungsabläufe bei Genehmigungen, sei es für neue Produktionsverfahren, sei es für neue Produkte;
- die Intensivierung des Wettbewerbs in bisher regulierten Bereichen wie der Telekommunikation, damit anders als bisher ein Monopol nicht dazu führt, daß Innovationschancen bei End- und Vorprodukten nicht wahrgenommen, vielversprechende Exportchancen auf einem sich stürmisch entwickelnden Weltmarkt verpaßt und wichtige Wachstums- und Beschäftigungschancen nicht genutzt werden;
- der Abbau von Subventionen in nicht mehr wettbewerbsfähigen Bereichen (Kohle) und

– eine Entrümpelung aller sonstigen Regulierungen der Gütermärkte, die sich, wenn auch nur indirekt, nachteilig auf die Nachfrage nach Arbeitskräften auswirken, wie etwa beim Ladenöffnungsverbot, dessen Aufhebung mehr Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich bringen würde.

9. Unerlässlich ist eine Überholung und Neugestaltung des deutschen Universitätssystems für das 21. Jahrhundert mit stärkeren Elementen der Konkurrenz für Studenten und Professoren als Grundvoraussetzung dafür, daß sich das Land auf lange Sicht mit Erfolg dem internationalen Standortwettbewerb stellen kann, daß die junge Generation an diese Aufgabe herangeführt wird und sich ihrer annimmt; hierzu zählt auch eine effiziente Organisation der Grundlagenforschung mit einer zügigen Diffusion neuen Wissens. Im letzten Jahrhundert konnte Deutschland die führende Welthandelsnation Großbritannien nicht zuletzt wegen der Leistungsfähigkeit des deutschen Universitätssystems auf den Gebieten der Technik und der Chemie überholen, und die vier wichtigsten Sparten des deutschen Exports — der Maschinenbau, die Elektrotechnik, der Kraftfahrzeugbau und die chemische Industrie — basieren noch heute auf dieser Grundlage. Geboten ist ein anderer Denkansatz, nach dem man erst gar nicht auf die Idee kommen könnte, für ein modernes Industrieland wie Deutschland die Studenten bürokratisch durch ein zentrales Amt — die ZVS — auf die Universitäten zu verteilen, und nach dem man von vorneherein auf den Wettbewerb setzen würde.

10. Allerdings sollte der Staat nur die Voraussetzungen für die Grundlagenforschung und für die Infrastruktur der Diffusion neuen Wissens gestalten. Neue Produkte, die sich am Weltmarkt durchsetzen und die neue Beschäftigungschancen eröffnen, sowie neue Produktionsverfahren, die Kosten senken und zusätzliche Nachfrage erschließen oder auch nur halten, müssen von den Unternehmen im Wettbewerbsprozeß gefunden werden — der Staat kann dies nicht leisten. Seine Aufgabe ist es, die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen.

11. Es trifft sicherlich zu, daß institutionelle Regeln nicht in einem „Hüh“ und „Hott“ geän-

dert werden dürfen, denn die Rahmenordnung einer Marktwirtschaft muß den privaten Entscheidungen Stetigkeit von den Grundbedingungen her geben. Dies kann aber nicht heißen, daß eine deutsche Reaktion auf den Standortwettbewerb zwischen Staaten unmöglich und eine institutionelle Modernisierung des Landes ausgeschlossen sind. Besitzstände einzelner Gruppen müssen weichen, wenn sie dem Gesamtwohl im Wege stehen.

12. Aber Vorsicht vor Illusionen: Bessere Standortbedingungen für Unternehmen müssen nicht zwingend eine kräftigere Nachfrage nach Arbeitskräften nach sich ziehen; vielmehr können wirtschaftliche Aktivitäten der Unternehmen einerseits und Beschäftigung andererseits entkoppelt sein: Unternehmen können florieren und gleichzeitig Arbeitsplätze abbauen (Rationalisierungsinnovation). Innovationsanreize, die verstärkt neues technisches Wissen anregen, erreichen den Arbeitsmarkt dann nicht, wenn das im Lande stimulierte neue Wissen anderswo in der Welt zu Investitionen führt (Standortinnovation).

13. Und nochmals Vorsicht vor Illusionen: Zwar wird grundsätzlich die Nachfrage nach Arbeitskräften mit einer Zunahme der Arbeitsproduktivität stärker, aber wirtschaftliches Wachstum war in Deutschland in den vergangenen beiden Jahrzehnten mit wenig neuer Beschäftigung verbunden; es geht an der Arbeitslosigkeit weitgehend vorbei. Wachstum ist also kein Zaubermittel für mehr Beschäftigung. Erst über einer Wachstumsrate von etwa 1,7 vH — der Wachstumsschwelle — beginnt die Beschäftigung, sich zu rühren. Ein Prozentpunkt Wachstum über dieser Schwelle bringt für Westdeutschland lediglich einen Zuwachs von 115 000 Arbeitsplätzen. Wenn die Arbeitslosigkeit merklich reduziert werden soll, können wir also nicht vorrangig auf das wirtschaftliche Wachstum setzen. Wir können auch nicht allein auf industrielles Wachstum abstellen, denn der Anteil der Erwerbstätigen, die in der Industrie beschäftigt sind, liegt bei unter 30 vH. Der Anteil folgt international einem rückläufigen Trend.

14. Allemal kann die hier skizzierte angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, soweit sie im Interesse einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen an den Gütermärkten ansetzt,

die Arbeitsproduktivität nur indirekt anheben, indem sie das Umfeld für die Unternehmen verbessert. Sie löst nicht das grundsätzliche Problem der Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt.

2. In Humankapital investieren

15. Investitionen in das Humankapital, mit denen sich die Qualifikation der Arbeitnehmer verbessern läßt, erhöhen unmittelbar die Wertschöpfung je Beschäftigten und sind damit eine wichtige Voraussetzung für gute Löhne. Aber: Wir können heute nicht mehr davon ausgehen, daß einmal getätigte Lerninvestitionen für das gesamte Leben halten. Gerade durch den Umbruch in der Weltwirtschaft wird akkumuliertes Humankapital obsolet. Dies verlangt von den Arbeitnehmern erhebliche Anpassungen, vor allem erneute Investitionen in ihr Humankapital. Anders als in den fünfziger und sechziger Jahren kann heutzutage ein Industriearbeiter, der arbeitslos wird, nicht im gleichen Sektor einen neuen Arbeitsplatz finden; er muß allzuoft auf den Dienstleistungsbereich ausweichen und somit einen ganzen Sektor überspringen. Dort werden andere Fähigkeiten und Fertigkeiten verlangt. Arbeitnehmer müssen deshalb über eine möglichst breite Qualifikation verfügen, die es erlaubt, sich bei einer Entwertung ihres Humankapitals schnell auf neue Beschäftigungsverhältnisse umzustellen. Wichtig sind also Basiskenntnisse, Lernfähigkeit, Anpassungsvermögen und Flexibilität. Die Fertigkeiten dürfen nicht allein sektorspezifisch orientiert, sondern müssen vielseitig verwendbar sein. Sowohl das formelle Ausbildungssystem wie auch das praktische Lernen am Arbeitsplatz sollten darauf ausgerichtet sein, diese Eigenschaften zu fördern. Insbesondere in den High-Tech-Dienstleistungen ist eine permanente Erneuerung des Humankapitals geboten.

16. Grundsätzlich ist der Aufbau des Humankapitals Aufgabe eines jeden einzelnen. Allerdings werden die Chancen des einzelnen stark durch das staatlich gestaltete Umfeld (duale Ausbildung, wissenschaftliche Hochschulen) beeinflusst. Die Schwierigkeit staatlicher Aktivität in diesem Bereich liegt darin, daß staatliche

Ausgaben, und zwar in immenser Höhe, schnell verpuffen können, da Ausbildung als Investitionsgut und Bildung als Konsumgut nur schwer abzugrenzen sind. Wichtig erscheint,

- am dualen Ausbildungssystem (vor allem am „learning by doing“ in den Unternehmen) festzuhalten und es weiter zu entwickeln,
- auch nach Beendigung der Ausbildungsphase den Aufbau von Humankapital eng mit neuem Sachkapital in den Unternehmen zu verknüpfen,
- das Universitätssystem umzugestalten und
- die Mobilität und die Flexibilität der Arbeitnehmer zu fördern, damit gegebene Fähigkeiten und Fertigkeiten zügig an veränderte wirtschaftliche Bedingungen angepaßt werden können.

3. Produktivitätspotentiale durch flexible Arbeitszeit ausschöpfen

17. Ein Ansatzpunkt, der die Produktivität der Arbeitnehmer steigert und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessert, verdient besondere Aufmerksamkeit: eine flexiblere Arbeitszeit.

Dabei geht es nicht um eine Flexibilität nach unten, die helfen mag, in einer Krise die Beschäftigung zu halten (VW-Modell). Es geht um eine Flexibilität nach oben: Die Produktion muß mit der Nachfrage atmen können, es muß verstärkt möglich gemacht werden, daß sich Unternehmen an Absatzspitzen auch mit der Arbeitszeit anpassen können. Außerdem kann das Sachkapital auf Dauer besser ausgelastet werden, wenn individuelle Arbeitszeit und die Auslastung des Kapitals entkoppelt werden (Jahresarbeitszeit mit saisonalen Schwerpunkten von Mehrarbeit, Anpassung an einen Nachfrageboom, bessere Auslastung des Kapitals durch Arbeit am Samstag). Dies ist mit einem Anstieg der Arbeitsproduktivität verbunden, der sich für die Arbeitnehmer in höheren Realeinkommen und (oder) mehr gesamtwirtschaftlicher Beschäftigung ausmünzt. Von daher besteht bei der flexiblen Arbeitszeit *nicht* der Zielkonflikt zwischen mehr Einkommen und mehr Beschäftigung, wie er sonst in der Lohnpolitik typisch ist.

Vielmehr wird der Spielraum der Lohnpolitik erheblich erweitert. Es ist angesichts der hohen Arbeitslosigkeit unverständlich, daß sich die Tarifparteien in diesem Bereich — wie bei der Arbeit am Samstag — immer noch (trotz einiger ermunternder Gegenbeispiele) so schwer tun. Die Lösung muß in einem wesentlich flexibleren System der Arbeitszeit liegen, in dem tarifvertraglich und gesetzlich nur ein sehr allgemeiner weiter Rahmen definiert ist. Arbeitszeitkorridore pro Woche von 35 bis 40 Stunden — in einigen Engpaßbereichen auch mehr — und Jahresarbeitszeiten müssen den Unternehmen mehr Flexibilität geben.

18. Die Zeitflexibilität muß ohne bürokratische Hürden, etwa durch den Betriebsrat, möglich sein. Auf komplizierte bürokratische Entscheidungsprozesse für die zeitliche Arbeitsorganisation sollte im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit verzichtet werden.

19. Die Arbeitszeit pauschal zu verkürzen war die Leitlinie der Tarifpolitik in den letzten zehn Jahren. Dadurch sollte die Arbeit auf mehr Schultern verteilt werden. Die Argumentation folgt einer einfachen Dreisatzrechnung nach dem Motto: „Die derzeit Beschäftigten erstellen ein Arbeitsvolumen von Soundsoviel bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von Soundsoviel. Um wieviel muß die durchschnittliche Arbeitszeit verringert werden, damit die Arbeitslosen Beschäftigung finden?“

Dieses naive Dreisatzdenken zeigt wenig Verständnis für gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge: Die pauschale Arbeitszeitverkürzung war in der Vergangenheit tariflich mit vollem Lohnausgleich verbunden; dies schwächte die Nachfrage nach Arbeitskräften. Aber selbst wenn kein Lohnausgleich vorgenommen würde: Man kann nicht davon ausgehen, daß das Arbeitsvolumen einer Volkswirtschaft eine naturgegebene Konstante ist. Es hängt von der Lohnhöhe und zahlreichen anderen Faktoren ab. Außerdem: Es muß schon wie bei den Sieben Schwaben zugehen, wenn ein Land durch weniger Arbeit wettbewerbsfähiger werden soll. Vor allem in den Engpaßbereichen — in der dispositiven Arbeit, in der Forschung und Entwicklung, aber auch an sonstigen Knotenpunkten — muß länger gearbeitet werden, wenn die Unternehmen

Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen sollen. Von daher paßt eine Politik der pauschalen Arbeitszeitverkürzung nicht in eine Zeit, in der die Unternehmen um ihre Wettbewerbsfähigkeit ringen; sie paßt nicht in das weltwirtschaftliche Umfeld. Heute zeichnet sich mehr und mehr ab, daß die Strategie der 35-Stunden-Woche im Hinblick auf das Beschäftigungsziel ein Flop war.

20. Die neuerliche Diskussion um das Verbot von Überstunden und um das Gebot des Abfeierns von Überstunden basiert ebenfalls auf einer naiven Dreisatzrechnung, indem man davon ausgeht, die insgesamt geleisteten Überstunden ließen sich beliebig auf mehr Schultern verteilen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen würde beeinträchtigt, die gegebene Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer gehemmt. Das Gebot der Stunde ist nicht, die Arbeit mit Verboten zu belegen und in Analogie zu dem Ladenöffnungsverbot Arbeitsschlußzeiten einzuführen.

21. Bei der Diskussion um Teilzeitarbeit muß man sich davor hüten anzunehmen, ein gegebenes Arbeitsvolumen ließe sich beliebig von Vollzeit auf Teilzeit umstellen. Die Unternehmen haben dann erhöhte Organisationskosten, und dies ist ein weiterer Anreiz, Arbeitskräfte — wo möglich — einzusparen. Auch hier ist pauschaler Zwang unangebracht. Teilzeit kann insoweit zu mehr Beschäftigung beitragen, als Arbeitskräfte freiwillig mit einer geringeren Beschäftigung zufrieden sind. Außerdem kann gegebenenfalls durch Teilzeitarbeit ein zusätzliches Potential an Arbeitskräften erschlossen werden.

III. Lohnzuwächse im Spielraum des Produktivitätsfortschritts halten

22. Alles, was die Produktivität der Arbeitskräfte (und somit deren Einkommens- und Beschäftigungschancen), sei es indirekt oder direkt, erhöht, ist in Gang zu setzen. Aber: Die Arbeitsproduktivität läßt sich nicht beliebig steigern. Es wäre deshalb zu einfach, würde man bei dem Bemühen um mehr Beschäftigung nur bei einer Steigerung der Arbeitsproduktivität ansetzen. Der andere Ansatzpunkt für mehr Beschäftigung liegt darin, die Zuwächse des Lohns im Einklang

mit der Produktivität zu halten. Dabei geht es um ein Grundverständnis der Gesetzmäßigkeiten am Arbeitsmarkt, sowohl in bezug auf die Lohnhöhe als auch in bezug auf die Lohnstruktur. Es kommt aber auch auf die institutionelle Ausgestaltung der Lohnfindung an.

1. Einkommensansprüche in Einklang mit der Produktivität bringen

23. Der zentrale Konfliktpunkt am Arbeitsmarkt ist, daß die Arbeitnehmer — durchaus verständlich — mehr Geld in der Tasche sehen wollen, daß aber der Lohn nicht nur Einkommensfaktor für die Arbeitnehmer, sondern gleichzeitig Kostenfaktor für die Unternehmen ist. Dieser Zielkonflikt spitzt sich im internationalen Standortwettbewerb zu, und Deutschland ist von dem gewaltigen Strukturwandel, der sich in der Weltwirtschaft vollzieht, als außenhandelsabhängige Volkswirtschaft in besonderer Weise betroffen.

24. Löhne müssen am Markt erwirtschaftet werden. Der Spielraum für Lohnerhöhungen wird in realwirtschaftlicher Betrachtung durch die Zunahme der Arbeitsproduktivität bestimmt. In nominaler Rechnung heißt dies, daß die Lohnsteigerungen den Spielraum, der durch den Produktivitätsfortschritt und einen Zuschlagsfaktor für die Preisüberwälzungsmöglichkeiten der Unternehmen bestimmt wird, nicht übersteigen dürfen, wenn nicht weitere Beschäftigung abgebaut werden soll.

25. Die Orientierung der Zunahme der Arbeitskosten am Produktivitätsfortschritt schließt neben dem Tariflohn auch die Lohnzusatzkosten ein, darunter die durch die Politik bestimmten gesetzlichen Lohnzusatzkosten (Ziffern 62 ff.).

26. Stellt die Lohnpolitik vorrangig darauf ab, das Einkommen der Arbeitnehmer zu erhöhen und die relative Einkommensposition von Sektoren und Regionen zu halten, so kann der Lohn seine wichtige Rolle, ein Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu finden, nicht wahrnehmen. Wenn in einer Marktwirtschaft die Preise — also die Löhne — nicht hinreichend reagieren, müssen sich die Mengen — also die Beschäftigung und somit die Arbeitslosigkeit — anpassen. Der Lohn kann also nicht ein Wunschlohn

sein, der aus einer Erwartung auf ein höheres Einkommen oder aus einem Einkommensanspruch her abgeleitet wird.

27. Es kann heute nicht mehr als selbstverständlich unterstellt werden, daß die Einkommen der Arbeitnehmer wie in der Vergangenheit zunehmen, und wir können auch nicht davon ausgehen, daß sich an jedem Arbeitsplatz das bisherige Einkommen am Markt erwirtschaften läßt. Die Arbeitnehmer müssen ihre Erwartungen anpassen.

28. Für die öffentliche Diskussion ist zudem eine realistische Einschätzung der Zunahme der Arbeitsproduktivität in der Gesamtwirtschaft geboten. In den Medien werden oft falsche Zahlen gehandelt. In Westdeutschland ist die statistisch beobachtete Produktivität der Arbeit (gemessen an der Stundenproduktivität) seit 1980 lediglich mit gut 2 vH pro Jahr gestiegen — wesentlich weniger als in den sechziger Jahren (5,4 vH) und in den siebziger Jahren (über 4 vH). Der Trend in der Zunahme der Arbeitsproduktivität ist rückläufig.

29. Die Lohnpolitik muß daran gemessen werden, ob Arbeitslosigkeit abgebaut wird. Sie muß beschäftigungsorientiert sein. Mittlerweile erkennen die deutschen Gewerkschaften an, daß die Lohnhöhe die Beschäftigung beeinflusst. Nur ein Kurswechsel der Tarifpolitik kann eine Trendwende am Arbeitsmarkt herbeiführen.

30. Beim Produktivitätsfortschritt kann nicht die *Arbeitsabbau*produktivität zugrunde gelegt werden, also diejenige Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität, die dadurch entsteht, daß die Unternehmen Arbeitskräfte entlassen, auch unter dem Einfluß kräftiger Lohnerhöhungen. Es muß sich um den originären Produktivitätsfortschritt handeln, der um die Entlassungen bereinigt wird.

31. Gesamtwirtschaftlich ist bei hoher Arbeitslosigkeit geboten, bei der Lohnanhebung einen Abschlag vom Produktivitätsfortschritt vorzunehmen, wenn Arbeitslose nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen. Die Reallohnelastizität kann eine Orientierung dafür geben, wie stark die Löhne — unter statischen Bedingungen — nachgeben müssen, wenn mehr Beschäftigung entstehen soll (Sachverständigenrat 1995: Ziffer 371). Bei einer Reallohnelastizität von 0,5, wie sie für kurzfristige Elastizitäten

ermittelt wird, führt eine Reallohnzurückhaltung von 1 vH zu einer Zunahme der Beschäftigung um etwa 0,5 vH. Bezogen auf die Zahl der abhängig Beschäftigten in ganz Deutschland von 31 Millionen bringt eine Reallohnzurückhaltung um 1 Prozentpunkt demnach 150 000 Arbeitsplätze. Bei einer Reallohnelastizität von 0,8 — auf diese Größe wird die langfristige Reallohnelastizität in Deutschland veranschlagt — läge der Beschäftigungsgewinn bei 240 000 Stellen. Lohnzurückhaltung kann auch dadurch definiert werden, daß die Zunahmerate des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten unter der Zunahmerate des nominalen Volkseinkommens zurückbleibt (Lehment 1991). Lohnzurückhaltung von einem Prozentpunkt bringt in drei Jahren rund 300 000 zusätzliche Arbeitsplätze.

32. Eine Lohnmoderation ist über mehrere Jahre notwendig, wenn die Arbeitslosigkeit zurückgeführt werden soll. Eine moderate Lohnrunde in einem Jahr allein, wie 1994, ist nicht hinreichend. Vielmehr müssen die Lohnanhebungen über mehrere Jahre hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleiben, um die Rückkehr zu einem gleichgewichtigen Beschäftigungspfad zu ermöglichen. Kein gutes Beispiel sind die Abschlüsse im Metallbereich, die 1994 mit einem Anstieg von 1,6 vH einen Beitrag zur Stabilisierung leisteten, dies aber mit 5,6 vH für 1995 und 4,3 vH für 1996 wieder zunichte machten. Mit diesen Abschlüssen wird auch keine Basis für ein Bündnis der Vernunft gelegt.

33. Die Lohnpolitik kann nicht davon ausgehen, daß Arbeitskosten beliebig überwältigt werden können. Vor allem ist in einem der drei bedeutendsten Exportländer der Welt zu berücksichtigen, daß das verarbeitende Gewerbe, im wesentlichen die Exportwirtschaft, oft einen geringeren Überwälzungsspielraum als die Bereiche hat, die lediglich inländische Güter herstellen. Vor allem wenn — wie in den Jahren von 1990 bis 1994 — das verarbeitende Gewerbe die Lohnsteigerungen wegen nahezu stagnierender Ausfuhrpreise bei internationaler Konjunkturfalte nicht überwältigen kann, erfahren die Exportsektoren bei übermäßigen Lohnerhöhungen eine Gewinnkompression. Um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu halten, entlassen sie Arbeits-

kräfte. Sektoren, die nur inländische Güter herstellen, mögen zwar eher überwältigen können, aber zum einen gehen ihre Produkte zu einem Teil auch in die Exporte ein; dies beeinflußt die Wettbewerbsfähigkeit. Zum anderen treibt die Überwälzung das gesamtwirtschaftliche Preisniveau hoch; die Bundesbank muß mit den Zinsen gegensteuern; die wirtschaftliche Aktivität, auch im Exportbereich, wird beeinträchtigt.

34. Die jungen Bundesländer sind ein Sonderfall. Der alte vorhandene Kapitalstock aus Zeiten der Zentralplanwirtschaft erwies sich unter den Bedingungen des weltwirtschaftlichen Wettbewerbs als nicht leistungsfähig; damit waren die ostdeutschen Arbeitnehmer nicht hinreichend mit Sachkapital ausgestattet, um eine hohe Arbeitsproduktivität zu erreichen. Die Produktivität, gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen, lag im Jahr 1995 bei 54 vH des westdeutschen Niveaus. Die Strategie einer schnellen Lohnangleichung hat eine große Kluft zwischen der Produktivität und der Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer, die 1995 etwa 70 vH des westdeutschen Niveaus erreichte, zur Folge gehabt. Die ostdeutschen Lohnstückkosten waren im letzten Jahr um 39 vH höher als in Westdeutschland.

35. Angesicht der Kluft zwischen Löhnen und Produktivität in Ostdeutschland können die Löhne nicht im Ausmaß des Produktivitätsanstiegs angehoben werden; vielmehr kommt es darauf an, die Kluft zwischen Löhnen und Produktivität durch mäßigeren Lohnabschlüssen zu schließen. Anderenfalls wird sich die Arbeitslosigkeit verfestigen. Den Tarifparteien muß zu denken geben, daß in der Praxis die Tarife von vielen Betrieben nicht angewandt werden und daß weniger als ein Drittel der Unternehmen Mitglied im Arbeitgeberverband sind.

2. Lohnstruktur ausdifferenzieren

36. Damit die verschiedenen Eignungsprofile der Arbeitnehmer und die unterschiedlichen Anforderungsprofile der Unternehmen in einem Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zusammengebunden werden können, müssen die Löhne hinreichend differenziert sein. Von den Gewerkschaften wird argumentiert, daß es eine beachtli-

che Anzahl von Tarifen gibt. Aber eine ganze Reihe von Indizien deutet darauf hin, daß die derzeitige Lohndifferenzierung dem Beschäftigungsziel nicht genügt. So ist das Geleitzugverfahren nach wie vor gang und gäbe, wie die letzte Metalltarifrunde zeigt. Die Verhandlungsergebnisse werden von einer Region auf die andere übertragen und intonieren das Leitmotiv für fast alle Sektoren der Volkswirtschaft. Das Einkommensmotiv dominiert die Lohnverhandlungen, das Beschäftigungsziel hat keinen Fürsprecher.

37. In Westdeutschland ist die Lohnstruktur in den letzten zwei Jahrzehnten trotz beachtlicher Verschiebungen am Arbeitsmarkt weitgehend konstant geblieben. So hat sich die Struktur zwischen den Lohngruppen in der Industrie seit 1970 kaum verändert, aber die Beschäftigung in den unteren Lohngruppen ist zurückgegangen. Regional haben sich die Löhne kaum differenziert, obwohl die Unterschiede in der Arbeitslosigkeit zwischen den Regionen größer geworden sind. Nochmals: Wenn auf einem Markt die Preise — hier die Löhne — nicht reagieren, müssen sich die Mengen anpassen. Es entsteht Arbeitslosigkeit.

38. Die gewaltigen Verschiebungen in der Weltwirtschaft bedeuten eine Umwertung der Arbeit, vor allem der einfachen Arbeit (Ziffer 15). Vor allem Humankapital, das an schrumpfende Wirtschaftszweige gebunden ist und dort entwertet wird, kann sich oft als Bestandsgröße nicht schnell an veränderte Bedingungen anpassen. Deshalb wird infolge des intensiveren Strukturwandels eine stärkere Lohnspreizung erforderlich, und zwar zwischen Humankapital, dessen Wert erhalten bleibt, und Humankapital, dessen Wert durch strukturelle Verschiebungen verändert wird. Wenn die Arbeitnehmer, deren Humankapital entwertet wird, ihren Anspruchslohn an der bisherigen Beschäftigung orientieren, so ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß sie keinen neuen Arbeitsplatz finden, denn sie müssen ihr Humankapital am neuen Arbeitsplatz durch Erfahrung erst noch aufbauen. Je länger es dauert, eine größere Anpassungsfähigkeit des Humankapitals zu erreichen, um so wichtiger wird die Lohndifferenzierung. Die noch bevorstehen-

den strukturellen Veränderungen erfordern eine zusätzliche Lohnspreizung.

39. Die 31 Millionen Beschäftigte in den 3 Millionen Unternehmen weisen nicht alle die gleiche Arbeitsproduktivität auf; vielmehr gibt es in einer Volkswirtschaft eine Produktivitätsstreppe mit sehr unterschiedlichen Produktivitätsstufen. In Zukunft muß es gelingen, verstärkt Arbeitsplätze auf den unteren Stufen der Produktivitätsstreppe entstehen zu lassen. Auch diese Tätigkeiten stellen gesellschaftlich nützliche und sozial anerkennenswerte Arbeit dar. Man wird dabei nicht vorrangig auf Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe und in den Dienstleistungen der Banken, Versicherungen und der Kommunikation setzen können. Auch bei den Dienstleistungen im immer bedeutender werdenden Freizeitbereich, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Touristikbranche und bei Dienstleistungen im Haushalt, vom Handwerker-Service bis zu den persönlichen Dienstleistungen, gibt es ein beachtliches Nachfragepotential nach Arbeitskräften.

40. Eine wichtige Voraussetzung für mehr Arbeitsplätze auf den unteren Stufen der Produktivitätsstreppe ist, daß die Löhne stärker differenziert werden. Sockelbeträge für die unteren Lohngruppen, so verständlich sie erscheinen mögen, sollten nicht praktiziert werden. Es muß auch möglich sein, die Löhne nach unten auszufächern. Wenn die Beschäftigung in den unteren Lohngruppe abnimmt, müssen die Löhne reagieren.

3. Lohnfindung stärker dezentralisieren

41. Die unterschiedliche Situation in den Unternehmen, in den Sektoren und in den Regionen, aber auch in den Qualifikationen der Arbeitnehmer ist bei den Lohnabschlüssen noch stärker als bisher zu berücksichtigen. Der Lohnfindungsprozeß muß stärker dezentralisiert werden. Es muß ein Weg gefunden werden, mit dem die Praxis des Geleitzugverfahrens bei den Branchentarifverträgen durchbrochen wird.

42. Zahlen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit hohe Löhne, so wird die Arbeitslosigkeit verfestigt. Die Löhne sollten nachgeben, wenn

die Arbeitslosigkeit in einer Region größer ist als im Durchschnitt des Landes. Sie können jedenfalls nicht im gleichen Ausmaß wie überall erhöht werden, wenn die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit einer Region abgebaut werden soll. Vielmehr sollte in Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit die Tarifierhebung um 1 bis 2 Prozentpunkte hinter der durchschnittlichen Steigerung in der Volkswirtschaft zurückbleiben.

43. Ein entscheidender Schritt, die unterschiedliche Produktivität in den einzelnen Betrieben in der Lohnfindung zu berücksichtigen, ist eine betriebsnähere Lohnpolitik. Branchentarifverträge sollten eine untere Linie festlegen, von der die Betriebe nach oben abweichen können. Die bisherige Praxis, daß der Branchenabschluß eher die obere Linie darstellt und gleichmäßig für alle Betriebe angewandt wird, und zwar unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation, sollte aufgegeben werden. Der Lohndrift muß wieder eine größere Bedeutung zukommen.

44. Härteklauseln, die es Unternehmen in Schwierigkeiten gestatten sollten, von den Tarifverträgen abzuweichen, um Arbeitsplätze zu halten, waren bisher wirkungslos.

45. Die Tarifparteien sollten mutig Experimentierklauseln anwenden, in denen sie neue, bisher nicht praktizierte Lohnformeln anwenden, um Erfahrungen zu sammeln (Sachverständigenrat 1995: Ziffer 386). Es ist ein Vorteil, wenn eine Volkswirtschaft über ein breites Spektrum von unterschiedlichen institutionellen Verfahrensweisen verfügt. Damit kann man bessere Lösungen entdecken. Ferner sollten systematisch Erfahrungen aus anderen Ländern berücksichtigt werden. Indem neue Methoden eingefahrene Muster ersetzen, kann sich ein Land besser auf veränderte Bedingungen umstellen.

46. Branchentarifverträge sollten es ermöglichen, daß auf betrieblicher Ebene Lohnzustände (beispielsweise relativ zum Branchentarifvertrag) mit Beschäftigungszusagen verbunden werden können. Ein Beispiel sind Standortversicherungsverträge. Arbeitnehmer sind — gerade in Zeiten des Beschäftigungsabbaus wie in der westdeutschen Industrie — nicht nur an hohem, sondern auch an sicherem Einkommen interessiert. Wenn ein etwas niedrigeres Lohneinkom-

men die Beschäftigungsrisiken verringert, kann dies eine Nutzenverbesserung darstellen. Auch für die Betriebe können solche Verträge, die Lohnhöhe und Beschäftigungszusage enthalten, interessant sein. Da beide Seiten Vorteile haben, werden diese Verträge in der Literatur auch als „effiziente Verträge“ bezeichnet.

47. Variable Lohnkomponenten je nach Gewinnsituation der Betriebe können dazu beitragen, daß ein Anreiz besteht, bei einem konjunkturellem Einbruch oder einer betrieblichen Krise die Beschäftigung zu halten. Damit könnte dem in den letzten Rezessionen beobachteten Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden. In Zeiten positiver Gewinnentwicklung sind die Arbeitnehmer an den Gewinnen zu beteiligen. Zusätzlich zur Gewinnbeteiligung kann der Lohn (im Sinne der Effizienzlohntheorie) eine Komponente enthalten, die der individuellen Leistung entspricht.

IV. Das institutionelle Regelwerk des Arbeitsmarktes umgestalten

48. Auch im institutionellen Regelwerk, das den Arbeitsmarkt steuert, müssen die Anreize richtig gesetzt sein. Den Tarifparteien wurde im Rahmen der Tarifautonomie die Gestaltung der Tarifverträge und zahlreicher Aspekte des Arbeitslebens zugewiesen. Das Resultat ist in dem Sinne nicht befriedigend, daß die Tarifparteien Arbeitslosigkeit nicht haben vermeiden können. Ganz im Gegenteil. Das System steuert falsch. Die „Insider“, also diejenigen, die Arbeitsplätze haben, werden begünstigt; die „Outsider“, also die Arbeitslosen, gehen leer aus. Man muß sich fragen, ob das Tarifkartell letztlich nicht zum Schaden der Arbeitslosen gewirkt und die Arbeitslosigkeit mit verursacht hat und ob nicht eine systematisch angelegte Fehlsteuerung im Regelwerk für den Arbeitsmarkt vorliegt. Die Gewerkschaften denken an ihre Mitglieder, die Unternehmen an ihre Gewinne, die sie auch dadurch erzielen können, daß sie ihre Aktivität ins Ausland verlagern. Damit setzen sie den Gewerkschaften nicht mehr ein hinreichend starkes gesamtwirtschaftliches Interesse entgegen. Im Grunde muß für den Arbeitsmarkt gelten: Wer

die Tarife (die Löhne) setzt, ist auch für die Mengen (also Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) verantwortlich.

49. Mahnzeichen für die Tarifparteien muß sein, daß ihre Organisationskraft inzwischen abnimmt. In Ostdeutschland halten sich viele Betriebe nicht an die Tarifverträge (Ziffer 35). Auch in Westdeutschland verlieren die Verbände an Gewicht; mit den Belegschaften werden auf betrieblicher Ebene, etwa in den Standortsicherungsverträgen, verstärkt Absprachen getroffen, die an den Gewerkschaften vorbeilaufen. Die Gewerkschaften haben seit 1991 zwei Millionen Mitglieder verloren.

50. Aber darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Politik und das Land darauf warten können, daß die Tarifparteien einen neuen Kurs finden, oder ob nicht doch unter Beibehaltung der Tarifautonomie das Tarifikartell stärker durch gesetzliche Regelungen aufzulockern ist: Dieses Problem muß aufgeworfen werden, wenn ein neues Verständnis der Zusammenhänge am Arbeitsmarkt letztlich dazu führt, daß die Nachfrage nach Arbeitskräften durch die in den Gesetzen vorgenommene institutionelle Absicherung des Tarifikartells systematisch geschwächt wird, also letztlich Fehlanreize in den Gesetzen formuliert sind. Insoweit dies der Fall ist, sollte die institutionelle Absicherung des Tarifikartells überdacht werden.

51. Arbeitslose sollten das Recht haben, sich mit Einstiegtarifen (von 20 vH unter Tarif) in den Arbeitsmarkt wieder einzuklinken. Dieses Recht sollte ihnen gesetzlich zugestanden werden. Durch zeitlich befristete Arbeitsverträge sollte die Chance für die Arbeitslosen, einen Arbeitsplatz zu finden, verbessert werden.

52. Allgemeinverbindlicherklärungen müssen unterbleiben, damit Flexibilität gerade in den unteren Lohngruppen entstehen kann; sie dürfen auch nicht gegen ausländische Arbeitnehmer der Europäischen Union eingesetzt werden, wenn wir die Freizügigkeit der Menschen in der Europäischen Union — eine der vier Grundfreiheiten — akzeptieren.

53. Staatlich dekretierte Mindestlöhne, die anstelle der Allgemeinverbindlicherklärung erörtert werden, werden den Arbeitsmarkt noch stärker als bisher außer Kraft setzen. Sie politisieren

den Lohn und nehmen ihm, was noch an Reglerfunktion geblieben ist.

54. Das sogenannte Günstigkeitsprinzip, das ein Abweichen vom Tarifvertrag im Fall der Krise eines Betriebes verbietet, sollte vom Gesetzgeber anders interpretiert werden, und zwar im langfristigen Interesse des Arbeitnehmers, der durch einen Lohnverzicht der Arbeitslosigkeit und — bei längerer Arbeitslosigkeit — auch dem Risiko einer Dequalifizierung entgehen kann.

55. Einer Dezentralisierung der Tarifpolitik steht § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz im Wege, nach dem „Arbeitsentgelt und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden“, nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein können. Er muß geändert werden.

56. Die Nachwirkung von Tarifverträgen sollte durch gesetzliche Regelung kürzer gefaßt werden (Sachverständigenrat 1995: Ziffer 385).

57. Unabhängig von institutionellen Regelungen, die das Tarifikartell mehr oder weniger absichern, umfaßt das Regelwerk des Arbeitsmarktes noch andere Vorkehrungen. Dieser institutionelle Rahmen definiert die Anreize für Unternehmen, Arbeitnehmer und Tarifvertragsparteien, und dies schlägt sich letztlich im Verhalten nieder. Ob Unternehmen ein Interesse haben, Arbeitskräfte nachzufragen, wird auch von diesen institutionellen Gegebenheiten — von der Ordnung — des Arbeitsmarktes beeinflußt. Und ob die Haushalte, die potentiellen Arbeitnehmer, der Freizeit den Vorzug geben oder Arbeit anbieten, wird außer durch den Lohn auch von diesen institutionellen Bedingungen bestimmt.

Der Arbeitsmarkt ist ein ähnlich komplexes Regelsystem wie ökologische Systeme. Wenn man an einer Stelle eingreift, zeigen sich über komplizierte Wirkungsgeflechte an anderer Stelle unerwünschte Effekte, und dies oft mit einer Verzögerung von einem Jahrzehnt und mehr. Ein eklatantes Beispiel ist die vom Bundesarbeitsminister vor einigen Jahren eingeführte Frühverrentung mit dem Ziel, daß die Alten Platz machen für die Jungen. Es hat sich schnell herausgestellt, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer diese Maßnahme in einem Ausmaß in Anspruch nehmen, daß sie nicht mehr finanzierbar

ist. Viele institutionelle Regelungen schützen diejenigen, die Arbeit haben — die Insider —, aber nicht die, die ohne Arbeit sind und draußen stehen — die Outsider. Von daher sind die Anreize falsch gesetzt.

58. Alle gesetzlichen Regelungen sollten systematisch daraufhin durchgekämmt werden, ob sie die Nachfrage nach Arbeitskräften schwächen und ob dies angesichts der hohen Arbeitslosigkeit noch gerechtfertigt ist.

59. Bei einer Revision der institutionellen Anreize ist nicht auf die isolierte Wirkung einer einzigen Regelung abzustellen, sondern auf den kumulativen Effekt verschiedener Maßnahmen. Ein Beispiel ist der Kündigungsschutz. Werden in einer Volkswirtschaft Arbeitnehmer vor Entlassungen institutionell geschützt, so kann dies den bereits Beschäftigten den Arbeitsplatz sichern, aber die Unternehmen berücksichtigen den Kündigungsschutz schon vor der Einstellung neuer Mitarbeiter. Sie haben einen Anreiz, Arbeitskräfte eher nicht nachzufragen. Wenn man den Marktabgang für die Unternehmen einschränkt, errichtet man ein Marktzugangshemmnis für die Arbeitnehmer. Solche Regelungen wurden in den guten Jahren eingeführt und auch von der Rechtsprechung interpretiert. Sie schlagen sich erst dann voll im Verhalten der Unternehmen nieder, wenn die Unsicherheit für die Unternehmen größer wird. Dann stellen die Unternehmen weniger ein. Zudem entlassen sie in einer Krise diejenigen Arbeitnehmer, die nicht voll ihren Erwartungen entsprechen, da in einer Krise die Entlassung trotz Kündigungsschutz durchgesetzt werden kann. Negative kurzfristige Schocks — eine Rezession in der Gesamtwirtschaft, ein sektoraler Einbruch, eine Krise des Unternehmens — führen dazu, daß sich Unternehmen von Arbeitskräften trennen, die sie bei günstigerer Lage nicht mehr einstellen. Diese ungünstige Wirkung des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung ließe sich abschwächen, wenn gleichzeitig die Löhne flexibler sind, etwa das Günstigkeitsprinzip anders interpretiert wird, oder im Fall einer Krise die Arbeitszeit vorübergehend nach unten angepaßt werden kann. Auch eine Flexibilität der Arbeitszeit (nach unten) läßt den Kündigungsschutz weniger restriktiv wirken.

V. Fehlanreize durch Finanzpolitik und Sozialpolitik abbauen

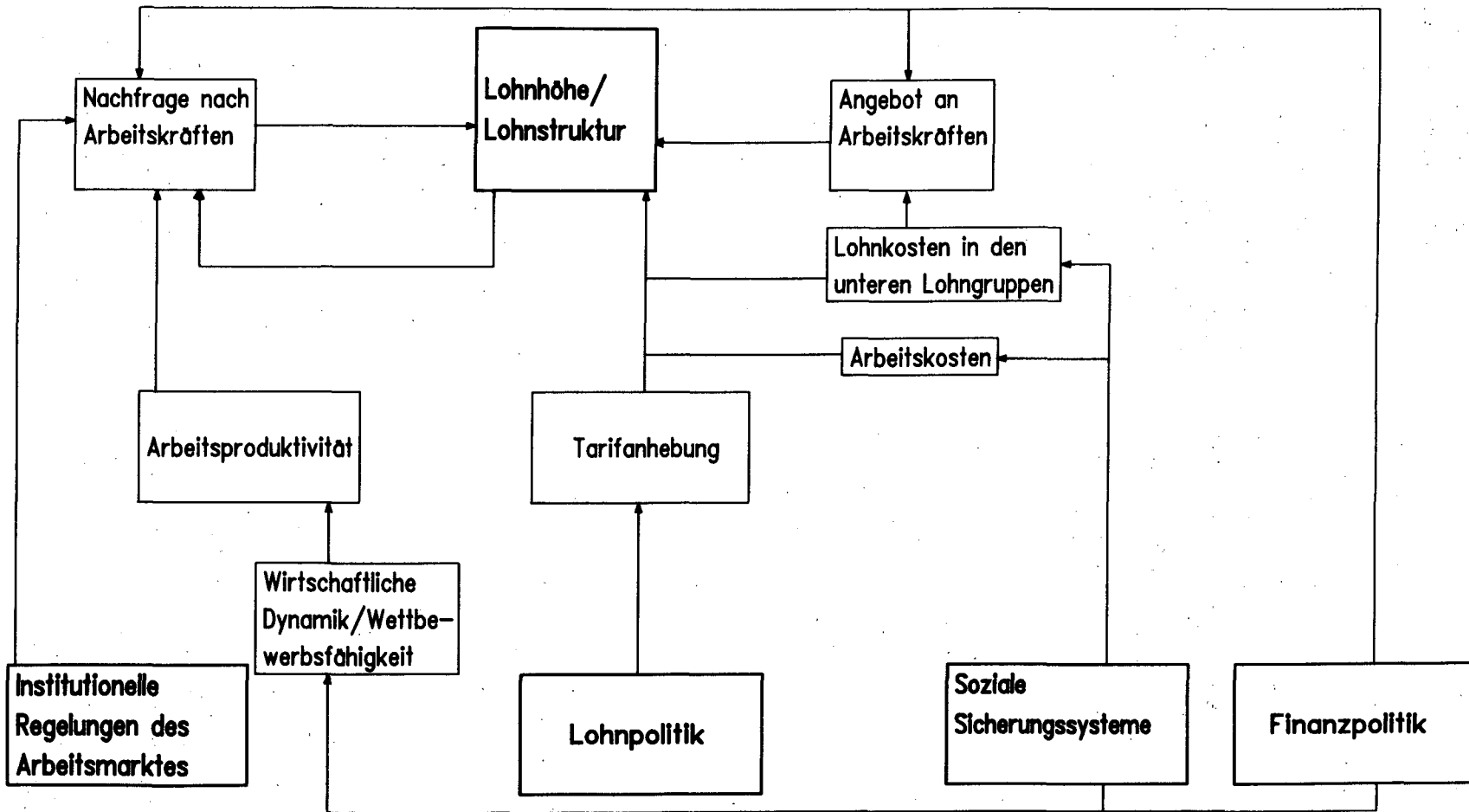
60. Die Funktionsweise des komplexen Regelwerkes „Arbeitsmarkt“ ist eng mit den Regelwerken „Steuern/Abgaben“ und „Soziale Sicherungssysteme“ verbunden (Schaubild 1). Von der Politik werden diese Systemzusammenhänge verdrängt. Es gilt, die Zusammenhänge zwischen den drei Regelwerken zu beachten und die negativen Auswirkungen von Finanzpolitik und Sozialpolitik auf die Nachfrage nach Arbeitskräften zurückzuführen.

1. Belastung des Faktors Arbeit zurückführen

61. Lohnsteuer und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung verringern das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer und machen es schwieriger, von ihnen in den Tarifverhandlungen Lohnzurückhaltung zu verlangen. Von daher muß die Finanzpolitik die Lohnsteuern und die Abgaben senken. Das Ziel der Finanzpolitik, wie in den achtziger Jahren die Staatsquote zurückzuführen, um auf diese Weise mehr Raum für den privaten Bereich zu schaffen, darf nicht nur den Unternehmen zugute kommen, sondern muß auch die Einkommensbedingungen für die Arbeitnehmer verbessern. Darüber hinaus sollte das Ziel, Leistung zu belohnen, nicht Verteilungsgesichtspunkten geopfert werden.

62. Die gesetzlich bedingten Lohnnebenkosten für die soziale Sicherung treiben einen Keil zwischen Bruttolohn (Kosten der Unternehmen) und Nettolohn (Einkommen der Arbeitnehmer); sie wirken wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit und schwächen die Nachfrage nach Arbeitskräften. Diese Arbeitskosten müssen gesenkt werden. Dazu ist die Politik in der Vergangenheit jedoch nicht fähig gewesen; im Gegenteil, sie hat diese Kosten (die 1970 bei 26,5 vH des Bruttoarbeitsentgelts lagen) vielmehr kontinuierlich erhöht; 1996 werden sie erneut um 1,8 Prozentpunkte steigen (0,7 Pflegeversicherung, 0,6 Rentenversicherung, 0,5 Krankenversicherung) und bei 41 vH liegen.

Schaubild 1 – Das Regelwerk „Arbeitsmarkt“



63. Es ist davon auszugehen, daß bei einer ungünstigeren Altersstruktur der Bevölkerung die Lohnnebenkosten weiter anschwellen werden. Die Prognosen für die zukünftigen Beiträge zur Sozialversicherung bewegen sich bei Sätzen bis zu 50 vH des Bruttoarbeitsentgelts. Die produktive Generation, deren Anteil an der Bevölkerung zurückgeht,¹ müßte nicht nur etwa die Hälfte ihres Bruttoarbeitseinkommens für die soziale Sicherung aufwenden, sondern auch noch die Steuern zahlen. Eine solche Situation ist nicht tragbar.

64. Vor allem für mehr Beschäftigung in den Dienstleistungen, die im Freizeitbereich und im Haushalt anfallen, wäre hilfreich, daß die steuer- und abgabenbedingte Divergenz zwischen dem Bruttolohn, den der Nachfrager nach Dienstleistungen zahlen muß, und dem Nettolohn, den der Arbeitnehmer erhält, verringert wird. Viele Dienstleistungen sind heute in Deutschland nicht mehr bezahlbar, vor allem nicht aus Arbeitseinkommen. Ein Maurer muß vier bis fünf Stunden arbeiten, um eine Anstreicherstunde bezahlen zu können.

Es ist zu erwägen, das im Bereich der privaten Haushalte vorhandene Potential für den Arbeitsmarkt auszuschöpfen, indem man dort tätige Arbeitskräfte (nicht die Eigenarbeit) steuerlich der Produktion zuordnet. Vereinfachte Verfahren wie das französische Schecksystem können dabei hilfreich sein.

2. Soziale Absicherung effizienter gestalten

65. In unserer Gesellschaft wird nicht nur ein Anspruch der Arbeitnehmer auf Arbeitseinkommen geltend gemacht; es gibt auch einen politisch artikulierten Anspruch der Bürger auf Nicht-Arbeitseinkommen im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme, und zwar bei den gesetzlichen Versicherungen (Krankheits-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) wie auch bei anderen Absicherungen (Sozialhilfe). Die sozialen Sicherungssysteme stoßen jedoch zunehmend an ihre Finanzierungsgrenzen.

Einige Vorschläge zum Problem der gesetzlichen Lohnnebenkosten wollen deshalb zusätzliche Finanzierungsquellen erschließen (Ziffern

66–71). Andere beziehen auch eine Überprüfung der bereitgestellten Leistungen mit ein (Ziffern 72 ff.).

66. Der Vorschlag, „versicherungsfremde“ Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung herauszunehmen und dadurch den Anstieg der Lohnzusatzkosten zu bremsen, darf nicht der Illusion erliegen, eine Verlagerung auf eine Finanzierung durch Steuern würde das Problem, die Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme zurückzuführen, lösen. Auch die Steuern müssen irgendwo aufgebracht werden und beeinträchtigen die wirtschaftliche Aktivität. Im übrigen ist — sieht man von den Leistungen für Ostdeutschland ab — nicht davon auszugehen, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik seien versicherungsfremd. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Fortbildung und Umschulung können nicht als versicherungsfremde Leistungen interpretiert werden, wenn man berücksichtigt, daß dadurch die Arbeitslosenunterstützung verringert werden kann. Im übrigen hat die derzeitige Finanzierungsmodalität der Bundesanstalt für Arbeit für die Tarifvertragsparteien die richtige Anreizwirkung; eine Finanzierung durch den Staatshaushalt (durch den bereits ohnehin die Arbeitslosenhilfe finanziert wird) würde es ihnen gestatten, die volkswirtschaftlichen Kosten ihres Verhaltens der Allgemeinheit anzulasten.

67. Nicht zu empfehlen ist es, die gesetzlichen Lohnnebenkosten aus dem staatlichen Haushalt zu finanzieren, und zwar auch nicht für die unteren Einkommensgruppen. Eine institutionell und damit systematisch bedingte Fehlsteuerung würde dann durch den öffentlichen Haushalt aufgefangen. Damit würde sogar eine noch größere Fehlsteuerung programmiert, denn eine weitere Ausgabedynamik im Sinne der politischen Ökonomie würde in den Haushalten verankert. Die Ausgaben müßten durch Steuern finanziert werden; dabei würde man letztlich auch auf Lohnsteuern zurückgreifen müssen, so daß die Leistungsbereitschaft insgesamt weiter eingeschränkt würde.

68. Eine Maschinensteuer zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme würde die Kapitalbildung bestrafen; sie würde Kapital ins Ausland treiben und langfristig dem Produktivitäts-

fortschritt im Wege stehen. Es ist ein Ansatz zu Lasten der Arbeitnehmer.

69. Diejenigen Betriebe, die nicht beschäftigungsintensiv produzieren, mit einer Wertschöpfungsabgabe zur Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit zu belegen ist schon deshalb nicht angebracht, weil es keinen Referenzrahmen für eine Beschäftigungsnorm von Betrieben gibt. Im übrigen heißt Wertschöpfungssteuer nichts anderes als eine Besteuerung der Faktoreinkommen. Da etwa 80 vH des Volkseinkommens Arbeitseinkommen sind, würde eine solche Steuer, die von Unternehmen zu zahlen wäre, weitgehend einer Steuer auf den Faktor Arbeit gleichkommen.

70. Die indirekten Steuern zu erhöhen, um auf diese Weise Mittel für die Alimentierung von gesetzlich bedingten Lohnnebenkosten zu erschließen, ist nicht ratsam. Zwar sind indirekte Steuern von ihren Wirkungen auf die Leistungsbereitschaft her direkten Steuern wie Einkommenssteuern vorzuziehen, aber eine Anhebung der Mehrwertsteuer ohne Kompensation, etwa bei der Einkommensteuer, würde die Steuerlastquote und auch die Staatsquote anheben; dies wäre kontraproduktiv für eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, die die Wachstumsschwäche durch Steuersenkungen überwinden will. Außerdem würde die Divergenz zwischen dem Leistungspreis für arbeitsintensive Dienstleistungen und dem Nettoeinkommen für Arbeitnehmerhaushalte, die potentielle Nachfrager dieser Dienstleistungen sind, verschlechtert; indirekt würde die Nachfrage nach Arbeitskräften in einem wichtigen Segment des Arbeitsmarktes negativ berührt.

71. Eine ökologische Steuerreform sollte nicht dazu verwendet werden, daß gesetzliche Lohnnebenkosten aus Umweltsteuern finanziert werden. Einnahmen aus Umweltsteuern sollten ohne Zweckbindung in den Staatshaushalt eingestellt und zur Senkung der Unternehmensteuern und der Einkommensteuer herangezogen werden. Eine Koppelung ist eine Fehlkonstruktion, da dabei später im politischen Prozeß höhere Sozialausgaben höhere Umweltsteuern nach sich ziehen würden. Umweltsteuern müssen als Lenkungssteuer im übrigen direkt an den Schadstoffen ansetzen, damit Anreize entstehen, Schad-

stoffe zu vermeiden. Eine Energiesteuer genügt dieser Bedingung nicht, da die Verminderung von Schadstoffen nur die Nachfrage anspricht, aber nicht die Entsorgungstechnologie und die Produktionstechnologie erreicht. Schließlich setzen Ökosteuern ein Nutzen-Kosten-Kalkül voraus, in dem neben den Wirkungen auf die Umwelt auch der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und andere Kostenkomponenten berücksichtigt werden müssen.

72. Die Versuche, zusätzliche Finanzierungsquellen für die sozialen Sicherungssysteme zu erschließen, sind nicht erfolversprechend — vor allem, weil eine Rückführung der Staatsquote geboten ist. Deshalb muß auch das Leistungsangebot selbst überprüft werden. Von den beschäftigten Arbeitnehmern wird gefordert, daß sie sich an die weltwirtschaftlich veränderten Bedingungen anpassen, indem sie als Belegschaften beispielsweise in den Standortsicherungsverträgen mit ihren Unternehmen ihre Ansprüche an die Zuwächse im Arbeitseinkommen zurücknehmen, um die Beschäftigung zu sichern. Eine Volkswirtschaft kann aber nicht auf veränderte Bedingungen im weltwirtschaftlichen Umfeld durch Reduzierung der Ansprüche an das Einkommen aus Arbeit reagieren und die staatlich bereitgestellten Einkommen bei Nicht-Arbeit unberührt lassen. Sonst würden sich die relativen Anreize zugunsten der Nicht-Arbeit verschieben.

73. Die sozialen Sicherungssysteme sollten für den einzelnen diejenigen Risiken absichern, die er selbst nicht ohne Solidarhilfe meistern kann. Der einzelne sollte also vorrangig gegen die großen Risiken abgesichert sein, kleinere Risiken haben nicht die gleiche Priorität. Wo irgend möglich, sollten Versicherungsleistungen und Beiträge des Versicherten äquivalent sein; dies gilt insbesondere für die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit und für die Rentenversicherung. Die Anreize sollten so gesetzt sein, daß der einzelne keinen Ansporn hat, die Versicherung übermäßig in Anspruch zu nehmen. Es geht aber darum, die Effizienz der sozialen Sicherungssysteme zu verbessern.

74. Das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen kann dadurch verbessert werden, daß für diese Arbeitsplätze das Äquivalenzprinzip angewandt

wird. Teilzeitarbeitsplätze können keine Vollaussprüche begründen.

75. Bei der Krankenversicherung sprechen diese Prinzipien für eine differenzierte Absicherung unterschiedlicher Risiken, für einen Selbstbehalt und für ein Bonussystem mit Rückerstattung der Prämien, wenn die Versicherung nicht genutzt wird.

76. Bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall würden zwei Karenztage pro Jahr ohne Leistung nicht dem Prinzip widersprechen, die großen Risiken abzusichern; sie wären wohl zumutbar. Es ist vorgeschlagen worden, die Leistungen in den ersten zwei Wochen auf 80 vH des bisherigen Nettolohnes zu begrenzen; die auf diese Weise eingesparten Mittel könnten Arbeitnehmern und Unternehmen in einer Beitragsersatzung zurückgegeben werden. Ein weitergehender Vorschlag ist, die bisherigen Ausgaben der Unternehmen für die Lohnfortzahlung — sie machen etwa 5 vH der Lohnsumme aus — einem Sozialsparkonto des einzelnen Arbeitnehmers gutzuschreiben (Prewo 1995). Der Arbeitnehmer muß eine Mindestversicherung, etwa in Höhe der Arbeitslosenhilfe, abschließen, aber es bleibt ihm überlassen, sich bis zur vollen Höhe seines bisherigen Lohnes zu versichern. Wer sich mit der Mindestversicherung zufrieden gibt, muß eine geringere Versicherungsprämie zahlen und erhält die Überschüsse seines Sozialsparkontos ausgezahlt; sein Einkommen steigt.

77. In der Rentenversicherung ist angesichts der sich abzeichnenden Änderung in der Altersstruktur heute abzusehen, daß in Zukunft die produktive Generation weder willens noch in der Lage sein wird, die Finanzierung des Generationenvertrages zugunsten der älteren Generation zu leisten. Da eine Situation, in der die jüngere Generation aus ihrem Bruttoarbeitsergebnis nahezu die Hälfte für die soziale Sicherung abzugeben hätte, nicht haltbar ist (Ziffer 63), muß sich die Politik rechtzeitig überlegen, wie sie gegensteuern kann. Sicherlich sind in diesem Zusammenhang Änderungen in der Lebensarbeitszeit (späterer Renteneintritt, früherer Berufseintritt) erforderlich, aber auch bei den Leistungen der Rentenversicherung wird man Anpassungen vornehmen müssen. Dabei ist der Eigenvorsorge eine größere Rolle zu geben, was bei einer im-

mer wohlhabender werdenden Gesellschaft vertretbar ist. Auf die lange Frist ist das Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren umzustellen; dabei muß jeder durch gesetzlichen Zwang eine Mindestsicherung vornehmen. Darüber hinaus sollte der einzelne selbst seine Altersvorsorge treffen. Ein möglicher Weg für den Übergang ist, im Laufe der Zeit die Einkommenshöchstgrenze, bei der die gesetzliche Rentenversicherung Pflicht ist, nicht periodisch nach oben anzupassen, so daß mehr und mehr Arbeitnehmer aus der Rentenversicherung herauswachsen. Allerdings stellen sich schwierige Anpassungsprobleme mit langen Fristen von mehreren Jahrzehnten; die entlastenden Wirkungen des Kapitaldeckungsverfahrens können sich erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung von einigen Jahrzehnten zeigen. Die Versuchung ist deshalb groß, das System in der Übergangszeit zu ändern. Von daher muß sich die Politik langfristig und glaubwürdig durch eine Verfassungsänderung binden.

78. Es stellt sich zunehmend die Frage, ob es richtig ist, das gesamte soziale Sicherungssystem am Arbeitsverhältnis festzumachen. Faktisch wird damit für die Unternehmen die Arbeit mit einer Steuer belegt. Würde die Abgabe für die soziale Absicherung aus dem Einkommen der Arbeitnehmer finanziert, das einmalig entsprechend angehoben werden müßte, so könnte eine größere Eigenverantwortlichkeit für die soziale Absicherung erreicht werden. Ein Teil dieses Besteuerungseffektes könnte vermieden werden, wenn auf diese Weise stärkere Mechanismen zur Kostenkontrolle des sozialen Sicherungssystems entstehen würden.

79. Bei der Arbeitslosenversicherung und beim Arbeitslosengeld muß dem arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer das Einkommensrisiko abgenommen werden, gleichzeitig müssen aber Anreize erhalten bleiben, daß aktiv nach einem neuen Arbeitsplatz gesucht wird und durch Anpassungen im persönlichen Bereich die Chancen steigen, daß ein Arbeitsverhältnis zustande kommt. Dabei sind schwierige Fragen wie die Zumutbarkeit zu klären. In einer Volkswirtschaft mit starken Verschiebungen kann der Anspruch auf soziale Sicherung nicht an dem bisherigen Arbeitseinkommen festgemacht werden.

80. Ein erster Ansatz zur Entkoppelung der sozialen Absicherung vom Arbeitsverhältnis ist das Sachsen-Modell der Pflegeversicherung. Die Arbeitnehmer zahlen die Beiträge aus ihrem Lohneinkommen. Die Unternehmen werden nicht belastet; folglich ist auch keine Entlastung durch Streichung eines Feiertages erforderlich.

3. Die Ansprüche an staatlich bereitgestelltes Einkommen reduzieren

81. Durch eine Reihe von institutionellen Regelungen definiert die Politik faktisch ein Mindesteinkommen bei Nicht-Arbeit. Es gibt ein System kommunizierender Röhren zwischen dem Arbeitsmarkt und dem Einkommen aus sozialer Absicherung. Dies gilt für die Einkommen aus den gesetzlichen Versicherungen; ein weiteres Beispiel ist die Sozialhilfe. Dieses gesellschaftlich garantierte Mindesteinkommen hat Auswirkungen auf das Arbeitsangebotsverhalten, aber auch auf den Lohnfindungsprozeß. Es bildet den Eckpunkt für die untere Lohngruppe. Je höher das Einkommen aus Nicht-Arbeit, um so höher fallen die Tariflöhne für die unteren Lohngruppen aus — um so größer ist dort die Arbeitslosigkeit.

Empirische Untersuchungen weisen nach, daß in Westdeutschland ein Drei-Personen-Haushalt in der Sozialhilfe etwa 85 vH des Nettoarbeitsentgelts der Leistungsgruppe 3 der Industrie erreicht,² im übrigen mehr als das Arbeitslosengeld mit 67 vH und als die Arbeitslosenhilfe mit 57 vH. Seit 1970 ist der Abstand zwischen Sozialhilfe und Nettoverdienst bei Verheirateten um 15 Prozentpunkte enger geworden. Es wird darauf ankommen, den Abstand zwischen Arbeitseinkommen und Sozialeinkommen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger wieder zu vergrößern. Es ist notwendig, die Anhebung des Regelsatzes zu begrenzen. Sie darf den Anstieg des durchschnittlichen Nettolohnes nicht überschreiten. Es ist zumutbar, den Abstand zwischen Arbeitseinkommen und Sozialeinkommen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger wieder zu vergrößern, auch indem die Sozialhilfe für arbeitsfähige Empfänger bei Nachweis von Arbeitsplätzen gekürzt oder die Kürzung mit Anreizen zur Aufnahme von Arbeit verbunden wird.

82. Abzuraten ist von der Vorstellung, der Staat solle den Bürgern ein „Bürgergeld“ zur Verfügung stellen. Ein Bürgergeld würde falsche Anreize setzen; es würde die gleichen unerwünschten Verhaltensänderungen mit sich bringen, die bei der Sozialhilfe diskutiert werden. Je nach Höhe des Transfereinkommens würde es sich lohnen, Arbeit auf dem Arbeitsmarkt nicht anzubieten oder auf die Schattenwirtschaft auszuweichen. Die Tarifvertragsparteien hätten eine geringere Veranlassung, die Auswirkung der Lohnabschlüsse auf die Arbeitslosigkeit in Betracht zu ziehen — jeder wäre ja durch das „Bürgergeld“ abgesichert. All dies hätte gravierendere Effekte auf den Arbeitsmarkt.

Aber es würde sich eine noch wesentlich schlimmere Veränderung des gesamten Wirtschaftssystems einstellen. Der einzelne würde darin bestärkt, daß er einen Anspruch an den Staat hat. Das Anspruchsdenken (vor allem bei jungen Menschen, die erst in das Arbeitsleben hineinwachsen müssen) würde überhöht und die politische Ökonomie der Verteilung institutionell gestärkt; das Anspruchsdenken würde institutionalisiert. Das „Bürgergeld“ würde die Verteilungsdebatte in einer Variablen fokussieren, die im politischen Prozeß bestimmt wird. Die Parteien müßten sich, wenn sie Wahlen gewinnen wollen, darin überbieten, das „Bürgergeld“ zu erhöhen.

83. Die drei Regelwerke „Arbeitsmarkt“, „Besteuerung“ und „soziale Sicherung“ bewegen sich in einem „circulus vitiosus“. Der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme in den letzten fünfundzwanzig Jahren hat wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit gewirkt und die Lohnstruktur und die Lohnfindungsprozesse beeinträchtigt. Hohe Steuern reduzieren die Nettoeinkommen und erschweren Lohnzurückhaltung. Über komplexe Mechanismen schwächt all dies die Nachfrage nach Arbeitskräften; es führt also zur Arbeitslosigkeit. Damit steigen die Kosten der sozialen Sicherung; dies hat wiederum einen negativen Effekt auf die Nachfrage nach Arbeitskräften. Treffen diese interdependenten Regelwerke auf Veränderungen wie einen weltwirtschaftlichen Umbruch, wie eine Verwerfung der deutschen Finanzpolitik durch die deutsche Vereinigung und wie eine geänderte Altersstruktur, so

kann das System nicht mehr funktionieren; es muß sich weiter weg von der Vollbeschäftigung entfernen.

84. Die Interdependenz zwischen den Regelwerken des Arbeitsmarktes, der Besteuerung und der sozialen Sicherung wird von der Politik allzuoft nicht gesehen, zu gern auch verdrängt. Die wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Diskussion wird von Verteilungsfragen (Existenzminimum, Familienlastenausgleich) und Besitzstandsdenken beherrscht. Verteilungsaspekte werden auch dafür angeführt, eine Anpassung der staatlich bereitgestellten Sicherungssysteme seien nicht möglich. Dabei wird übersehen, daß es einen Zielkonflikt zwischen dem Anspruch sozialer Absicherung und der Leistungsfähigkeit des volkswirtschaftlichen Systems gibt.

Bei manchem Politiker gibt es inzwischen ein gewisses Verständnis für die Budgetrestriktionen des Staates: Der Staat kann nicht mehr ausgeben als er einnimmt, und Verschuldung ist eine Belastung der Zukunft. Der Systemzusammenhang zwischen den Regelwerken des Arbeitsmarktes, der Besteuerung und der sozialen Sicherung ist komplexer als eine solche einfache Budgetrestriktion, aber er darf nicht vernachlässigt werden. Vor allem muß der Politik klar sein, daß soziale Sicherungssysteme nicht zu Lasten zukünftiger Generationen organisiert sein dürfen.

85. Erforderlich ist ein Grundkonsens zwischen den Parteien über das Ausmaß einer Reform der sozialen Sicherungssysteme. Das Problem geht an die Wurzel der sozialen Marktwirtschaft, also des deutschen Modells. Es ist eine Frage, die für die nächsten zehn oder zwanzig Jahre gelöst werden muß. Eine solch zentrale Frage kann nicht im Disput bleiben.

VI. Reparaturpolitik nicht überschätzen

86. Viele sehen eine große Chance für mehr Beschäftigung darin, daß der Staat eine aktive Rolle beim Arbeitsmarkt übernimmt. Aber: Staatliche Arbeitsmarktpolitik ist letzten Endes Reparaturpolitik. Sie kann nur einsetzen, wenn das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist. Bei großflächiger Anwendung ist sie nicht finanzier-

bar. Die Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen irgendwo in der Volkswirtschaft aufgebracht werden, nicht zuletzt von den Arbeitnehmern selbst, deren Nettoeinkommen durch diese Maßnahmen sinkt. Schließlich entläßt die Arbeitsmarktpolitik die Tarifparteien aus ihrer Verantwortung. Die beste Strategie ist, Arbeitslosigkeit erst gar nicht entstehen zu lassen.

87. Die staatlichen Maßnahmen der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sollten — ähnlich wie beim dualen System der Ausbildung — stärker zusammen mit den Unternehmen durchgeführt werden. Hierzu sollte ein neues System entwickelt werden. Dabei müssen Einstiegtarife, auch in befristeten Arbeitsverträgen, eine wichtige Rolle spielen. Wiedereingliederungshilfen dürfen nicht an unbefristete Arbeitsverträge gebunden sein; wichtig ist vielmehr, daß der Arbeitslose eine Chance bekommt, erst einmal in einem Unternehmen Fuß zu fassen.

88. Grundsätzlich müssen alle Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, ob aktive Maßnahmen oder Lohnersatzleistungen, so gestaltet sein, daß ihre Auffangfunktion sich nicht verfestigt und daß der abgesicherte Arbeitnehmer ein großes Interesse hat, schnell auf den normalen Arbeitsmarkt zurückzukehren. Wer gut abgesichert ist, sucht nicht intensiv. Das Arbeitsangebotsverhalten des Arbeitnehmers hängt entscheidend davon ab, wie er die Alternative Freizeit einschätzt und welchen Alternativlohn er ohne Arbeit erhält. Ist der Alternativlohn großzügig bemessen, ist der Anreiz eher gering, auf den normalen Arbeitsmarkt überzuwechseln. Zu einer Stärkung der Nachfrage nach Arbeitskräften gehört, die Arbeitseinkommen aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen klar tariflich abzusetzen; außerdem ist eine enge Interpretation der Zumutbarkeit geboten.

89. Die oft zu hörende Idee, es sei besser, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, ist ein weiteres Beispiel einer naiven Dreisatzrechnung und führt in die Irre. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Ausgaben des Staates auf die Zahlungen für Lohnersatzleistungen begrenzt bleiben werden. Vielmehr wird in den öffentlichen Haushalten eine Tendenz zur Ausga-

bensteigerung angelegt. Zudem würden öffentliche Aufgaben gemäß Verfassung aus den Budgets der Gebietskörperschaften zu finanzieren — und nicht aus der Kasse der Arbeitslosenversicherung. Die Arbeitsmarktpolitik kann nicht der Financier öffentlicher Aufgaben sein, sonst würde den Beschäftigten in Form des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung eine zusätzliche Steuer aufgebürdet. Die Verantwortlichkeiten zwischen den öffentlichen Haushalten und der Versicherung gegen Arbeitslosigkeit würden verwischt. Der Staat würde die Tarifparteien aus dem Obligo nehmen — mit völlig falschen Anreizwirkungen für die Tarifverhandlungen.

VII. Irrwege sind Irrwege

90. Allzuoft beruhen Lösungsvorschläge auf einer grundsätzlichen Fehlorientierung, die die zentralen Zusammenhänge verkennt oder verdrängt. Ein Beispiel ist die bereits angesprochene Dreisatzrechnung, die Arbeit auf mehr Schultern zu verteilen. Ein anderer ist das Kaufkraftargument, das behauptet, eine Volkswirtschaft brauche nur die Löhne zu erhöhen, um so die Nachfrage nach ihren Gütern zu steigern und dadurch die Beschäftigung zu verbessern. Dies ist abwegig. Denn wenn es zuträfe, brauchte ein Land nur seine Löhne anzuheben, und siehe da — es würde sich wie der Baron von Münchhausen am eigenen Schopf über die Nachfrage aus dem Sumpf ziehen und die Beschäftigung würde zunehmen.

Zwar könnte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, allerdings nur nominal, zunehmen. Aber die Unternehmen würden reagieren, indem sie Arbeitskräfte durch Kapital substituieren. Vor allem Unternehmen der Exportwirtschaft, die die gestiegenen Lohnkosten in einem harten internationalen Wettbewerb nicht überwälzen können, würden rationalisieren, indem sie Beschäftigung abbauen. Von daher entsteht also Arbeitslosigkeit. Außerdem: Die gestiegenen Nominaleinkommen würden für Importe verwendet werden. Und: Wenn die Arbeitskosten von den Binnensektoren überwälzt würden, so müßte das Preisniveau steigen; die gesamtwirtschaftliche Nachfrage würde zwar nominal zunehmen, aber nicht

real. Im übrigen müßte bei einem Anstieg des Preisniveaus die Geldpolitik mit höheren Zinsen gegensteuern. Dies hätte negative Auswirkungen auf Investitionen und damit letztlich auch auf die Arbeitsplätze. Es kann zu einer Stabilisierungsrezession kommen. Das Fazit: Das Kaufkraftargument basiert auf einer Milchmädchenrechnung. Politiker sollten den Milchmädchencharakter dieser Argumentation beachten. Die Kaufkraft kann nur von der Angebotsseite her gesteigert werden, indem in der Produktion höhere Einkommen entstehen.

91. Man wagt schon gar nicht mehr zu erwähnen, daß einige die Geldpolitik (sprich: niedrige Zinssätze) dazu heranziehen, die Nachfrage monetär anzukurbeln und so mehr Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Einige von ihnen wollen sogar den Goldschatz der Bundesbank verkaufen — und siehe da, es würden Arbeitsplätze entstehen. Eine laxe Geldpolitik, bei der die Ersparnisse der Geldmenge über das Wachstum des Produktionspotentials und einen Korrekturfaktor für die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes hinausgeht, würde voraussetzen, daß sich die Marktteilnehmer dúpieren lassen, obwohl gerade für die Theorie der rationalen Erwartungen der Nobelpreis verliehen wurde. Inflation bringt keine Arbeitsplätze.

92. Die staatliche Nachfrage anzuregen, um auf diese Weise für mehr Beschäftigung zu sorgen, muß ebenfalls als Fehlweg eingestuft werden. Wenn zur Finanzierung Steuern erhöht werden, wird die private Aktivität gedrosselt. Wenn über Kredit finanziert würde, werden die Wirtschaftssubjekte die daraus folgende Steuerbelastung der Zukunft antizipieren. Zudem ist eine Zunahme der Verschuldung mit einer Staatsschuld von 2 Billionen DM und einer Zinslastquote beim Bund von über 20 vH ausgereizt. Die Finanzpolitik ist konjunkturpolitisch ein Krüppel. Die Liste der Irrwege läßt sich übrigens verlängern.

VIII. Eine andere Philosophie für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit

93. Die Politik ist am kurzfristigen Erfolg interessiert. Dies bringt die Gefahr mit sich, daß auf

das *ad hoc* gesetzt wird, daß der *quick fix* den Vorzug erhält, und zwar um so mehr, als die Medien in ihrer Sekundenorientierung nur das Momentane und Alleraktuellste bringen, aber nicht daran interessiert sind, langfristige Interdependenzen zu vermitteln. Die Politik lebt davon, daß sie Feuerwehr spielt. Und die Medien leben davon, daß sie über die Mißerfolge der Feuerwehr berichten. Es ist jedoch wichtig, daß eine langfristige Orientierung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gelingt. Dabei muß der Zusammenhang zwischen Lohnpolitik, Finanzpolitik und Sozialpolitik in das Zentrum gestellt werden. Die Politik muß sich ein klares Bild über die langfristig wirksamen Systemzusammenhänge des Regelwerkes machen, das die Prozesse am Arbeitsmarkt steuert. Die Politik muß wieder in Ordnungen denken.

94. Letztlich wird die Politik nicht zu einem Denken in Ordnungen finden, wenn die Bevölkerung nicht die langfristigen Zusammenhänge durchschaut. Wissenschaft und Medien müssen sich fragen, ob sie ihrer Aufgabe gerecht geworden sind.

95. Es braucht einen Ludwig Erhard oder Karl Schiller, der erkennt, daß das Regelwerk des Arbeitsmarktes zusammen mit den Regelwerken der Besteuerung und der sozialen Absicherung derzeit falsch steuert, der bereit ist einzugestehen, daß die wohl gemeinten institutionellen Eingriffe der Politik dafür mit verantwortlich sind, und der fähig ist, eine grundlegende Korrektur der Systeme der Bevölkerung zu verdeutlichen.

96. Die Verantwortlichkeiten am Arbeitsmarkt sind eindeutig: In der Führungsrolle sind die Tarifparteien, denn sie bestimmen mit den Löhnen über den wichtigsten Regler des Systems. Die Politik ist verantwortlich für die Rahmenordnung, für das Regelwerk des Arbeitsmarktes, das — nicht nur auf kurze Sicht — die Interessen der Gesamtwirtschaft und der Arbeitslosen im Visier haben muß. Die Finanzpolitik muß die Steuern auf Arbeitseinkommen reduzieren und ansonsten mit den Steuern für wirtschaftliche Dynamik sorgen. Die Sozialpolitik darf die langfristigen vielfältigen Rückwirkungen der sozialen Sicherungssysteme auf Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt nicht

vernachlässigen. Die Sozialpolitiker sind gefordert, das Verteilungsziel nicht nur kurzfristig zu interpretieren.

97. Ein Bündnis für Arbeit darf nicht dazu dienen, diese Verantwortlichkeiten zu verweisen. Es darf auch nicht über die im System selbst angelegte Fehlsteuerung und die Interdependenz der drei Regelwerke „Arbeitsmarkt“, „Steuern/Abgaben“ und „soziale Sicherung“ hinwegtäuschen. Es ist hinreichend — und dies ist zugleich aber auch erforderlich —, daß alle Beteiligten ihre spezifischen Aufgaben erledigen. Wenn Gespräche zwischen den Beteiligten helfen, diese Verantwortlichkeiten zu schärfen, sind Gespräche sinnvoll. Sie können sicherlich auch dazu beitragen, ein gemeinsames Erklärungsparadigma zu finden. Vielleicht ist ein gemeinsames Erklärungsparadigma — also ein sachlich orientiertes Grundverständnis über die zentralen Zusammenhänge und gesamtwirtschaftlichen Zwänge — der Kern des vom Ausland bewunderten „deutschen Modells“.

98. Im Mittelpunkt des Regelwerkes „Arbeitsmarkt“ steht das Verhältnis von Arbeitsproduktivität und Lohn, das letztlich die Beschäftigung steuert und darüber entscheidet, ob Arbeitskräfte nachgefragt werden. Die Tarifparteien haben mit der Tarifautonomie die Verpflichtung, für eine günstige Beschäftigung zu sorgen. Alle Ansatzpunkte werden fehlschlagen, die daran vorbeigehen, daß die Nachfrage nach Arbeitskräften etwas mit der Lohnhöhe und der Lohnstruktur zu tun haben, daß der Lohn ein Gleichgewicht am Arbeitsmarkt finden muß. Es mag einem das Herz zerreißen, aber auch der Arbeitsmarkt ist ein Markt — mit all den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten von Angebot und Nachfrage. Auch mit noch so guten Absichten wird man die Gesetze von Angebot und Nachfrage nicht außer Kraft setzen können, wenn Vollbeschäftigung erreicht werden soll. Die neue Philosophie muß darauf aufbauen, die Marktkräfte für die Nachfrage nach Arbeitskräften zu stärken.

99. Viel wäre gewonnen, wenn die politischen Akteure und die Öffentlichkeit sich fragen würden, was geschieht, wenn Märkte durch vielfältige institutionelle Regelungen außer Kraft gesetzt werden und die Preissignale nicht mehr steuern. In den kommunistischen Zentralplan-

wirtschaften war dies der Fall — die Konsequenz war ein Defizit an Gütern. Hängt das Defizit an Arbeitsplätzen in Westeuropa nicht auch damit zusammen, daß wir den Arbeitsmarkt und seinen Hauptregler, den Lohn, außer Kraft gesetzt haben?

100. Das Verhältnis von Arbeitsproduktivität und Lohn, das die Beschäftigung steuert, wird von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Folglich muß man auch an einer breiten Palette von Punkten gleichzeitig ansetzen (Siebert 1995a). Es gibt nicht einen einzigen Hebel, den man zu bedienen hätte, um für mehr Beschäftigung zu sorgen. Die Antwort auf das hohe Niveau und die Verfestigung der Arbeitslosigkeit muß sein, es für die Unternehmen wieder interessanter zu machen, Arbeitskräfte nachzufragen. Die Antwort muß sein, darauf hinzuwirken, daß leichter ein Gleichgewicht am Arbeitsmarkt ge-

funden wird, aber ein Gleichgewicht mit weniger Arbeitslosigkeit. Die Antwort muß sein, Löhne im Niveau beschäftigungsorientiert zu setzen — auch in den unteren Lohngruppen, auch in den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Löhne müssen auf die Arbeitslosigkeit reagieren. Die Antwort muß sein, die institutionellen Bedingungen des Arbeitsmarktes grundlegend zu reformieren, damit Arbeitslose schneller den Weg in die Beschäftigung finden und damit die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften gestärkt wird. Die Antwort muß sein zu erkennen, daß das Regelwerk des Arbeitsmarktes durch die sozialen Sicherungssysteme im Hinblick auf kurzfristig interpretierte Verteilungswirkungen ausgehöhlt wird. Die Antwort muß sein, die Fehlsteuerung des Regelwerkes zu korrigieren. Wir brauchen eine andere Philosophie.

Endnoten

- ¹ Es wird erwartet, daß der Altersquotient — Zahl der Personen über 62 Jahre zur Zahl der Personen zwischen 20 und 59 — von derzeit etwa 35 vH auf etwa 70 vH im Jahre 2030 steigt.
- ² Die Werte gelten für 1994. Im Jahr 1996 dürfte sich der Abstand verändern; die Erhöhung des Kindergeldes und die Steuerentlastung im Zusammenhang mit der Freistellung des Existenzminimums vergrößern den Abstand; die Belastung durch höhere Sozialabgaben und eine eventuell geringere Zunahme der Arbeitseinkommen wirken in die andere Richtung.

Literatur

- Franz, W. (1995). Die Lohnfortzahlung als Versicherungsfall. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7. Januar.
- Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studie 265. Tübingen.
- Lehment, H. (1991). Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland 1973–1990. *Die Weltwirtschaft* (2): 72–85.
- Prewo, W. (1995). Ein Moloch frißt sich selbst. *Die Welt*, 14. September.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995). *Im Standortwettbewerb*. Jahresgutachten 1995/96. Stuttgart.
- Siebert, H. (1995a). *Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung*. München.
- (1995b). Ansatzpunkte für mehr Beschäftigung. *Neue Zürcher Zeitung*, 25./26. November.
- Soltwedel, R., et al. (1990). *Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik*. Kieler Studie 233. Tübingen.